

ENCUENTRO DE
**ECONOMIA
PUBLICA**



**Departamento de Teoría Económica y Economía Política
Universidad de Sevilla
Sevilla 9, 10 de febrero de 1995**

PONENCIA

*La financiación universitaria en el marco de la descentralización
competencial.*

Enrique VILLARREAL RODRIGUEZ

Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia.

1.- LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ESPAÑA EN LA PERSPECTIVA DEL FIN DE SIGLO.

1.1.- Características generales de la educación superior .

Para analizar la utilización de mecanismos alternativos de financiación de la educación superior en España, y a los efectos del presente estudio, es importante considerar tres características generales que la definen:

- a. El sistema de educación superior en España es un sistema público, en el mas amplio sentido del término, dado que tanto la financiación como la producción y provisión del servicio corresponde al sector público. El sector privado en la educación superior, en la actualidad, cumple un papel subsidiario y resulta claramente minoritario en el conjunto (las universidades privadas no alcanzan el 4% de los estudiantes en el curso 92-93).
- b. Es un sistema de masas, lo cual implica una opción política determinada respecto a la limitación o no del acceso y las condiciones generales de calidad que vienen determinadas en primer lugar, pero no exclusivamente, por la relación entre recursos materiales y humanos disponibles y tamaño de la oferta de educación superior.
- c. La educación superior descansa casi íntegramente en el sistema universitario, dado que la formación profesional superior no se encuentra desarrollada en la actualidad. (de hecho el sistema universitario asume actualmente estudios que en otros sistemas de educación superior corresponderían a la formación profesional).

Estas tres características pueden considerarse como estructurales, al menos a medio plazo, dado que, excepto en el caso de la tercera, no existen iniciativas o tendencias que propicien cambios de consideración.

1.2.-Cinco grandes cambios para el futuro de la educación superior.

En la perspectiva del final de siglo, el sistema de educación superior en España se encuentra sujeto a una serie de procesos que van a cambiar substancialmente el marco en el cual se desenvuelve. Estos cambios, que podemos agrupar en cinco grandes epígrafes, son:

A.Cambios en la oferta y la demanda de educación superior.

Parece claro que, en términos de oferta, la educación superior está sujeta a múltiples tensiones. En primer lugar se encuentran los cambios encaminados a adaptar la oferta a la demanda tanto de los usuarios (estudiantes y sus familias) como del sector productivo de la economía y a las cambiantes demandas sociales en materia cultural y de formación general.

En este sentido existe en la actualidad una tendencia generalizada a potenciar las titulaciones de tipo técnico y de ciclo corto en detrimento de las titulaciones mas

generalistas como consecuencia de que los análisis de demanda parecen indicar que este es el tipo de titulaciones en las que faltan titulados. No obstante esta situación no resulta clara en la medida en que como hemos señalado anteriormente el sistema universitario acapara prácticamente la educación superior, incluyendo las titulaciones de carácter técnico que pueden tener su encaje en la Formación Profesional Superior (FPS), por lo que posiblemente se está produciendo una confusión entre la necesidad de formación técnica y la especialización cada vez mayor de las nuevas titulaciones, en detrimento de las titulaciones de carácter mas generalista pero que permiten una mayor adaptabilidad a la adopción de nuevas tecnologías.

Uno de los cambios que debe sufrir la oferta es la consolidación de un sector incipiente de educación superior profesional, la llamada FPS, con objeto, por una parte de dar respuesta a la demanda existente de titulaciones técnicas directamente relacionadas con los sectores productivos y, por otra, de reducir la presión existente sobre los estudios universitarios.

En cuanto a la demanda, debe sufrir cambios tanto cuantitativos como cualitativos. Entre los cambios cuantitativos mas importantes se encuentra la estabilización del número de estudiantes como consecuencia de la evolución de la población escolar. Si se mantiene el actual porcentaje de población en la edad típica para realizar los estudios universitarios, el número de estudiantes que accederán al sistema universitario puede estabilizarse e incluso reducirse en los próximos años. Lo que ocurra en la práctica no resulta evidente. Dependerá de múltiples factores tales como el porcentaje de población en edad escolar que acceda a la enseñanza secundaria como consecuencia de la modificación del sistema educativo, del papel que juegue la FP3 (de su capacidad para atraer estudiantes que en otro caso intentarían conseguir una plaza en la universidad).

Por otra parte va a aparecer una nueva demanda derivada de las necesidades de reciclaje profesional, de los deseos de promoción o formación complementaria y de las propias necesidades cambiantes del sistema productivo, al cual las universidades deberán dar respuesta con imaginación y flexibilidad en la medida en que puede convertirse, además, en una forma de obtención de ingresos y de utilización de recursos materiales y humanos infrautilizados.

B. La finalización del proceso de transformación de los planes de estudio.

Este es un proceso controvertido en el que, pese a no haber finalizado completamente, aparecen elementos que pueden hacer aconsejable la revisión de los nuevos planes. En este sentido distintos foros se ha hecho hincapié en algunos de los problemas que están apareciendo ligados a determinados planes de estudio¹, en particular:

¹ "El nuevo modelo organizativo de la enseñanza universitaria: análisis crítico y reflexiones para un debate". Documento presentado ante el Pleno del Consejo de Universidades en Diciembre de 1994 por el Conseller de Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana.

a. Los nuevos planes no reducen la duración de los estudios, que era uno de los objetivos iniciales, sino que aumentan la duración teórica y práctica de los mismos.

b. Las necesidades financieras de los nuevos planes, tal como se están implantando, pueden llegar a sobrepasar las disponibilidades del sistema público.

c. La especialización excesiva puede ser contraproducente en cuanto al grado de aceptación del mercado laboral.

b. Los nuevos planes dificultan el acceso a determinados ciudadanos, como consecuencia de la complejidad práctica de horarios que generan.

En definitiva, el resultado de la transformación de los planes de estudio puede ser una universidad cara, que no mejore en su calidad y eficacia, y con un cierto carácter elitista. El resultado final del proceso puede ser tanto una revisión del proceso, aprovechando el marco normativo vigente como una contrarreforma que devuelva su vigencia a determinados componentes de la estructura de los anteriores planes de estudio.

C. La descentralización regional con el traspaso de competencias en materia universitaria a las Comunidades Autónomas.

Posiblemente uno de los aspectos que mas influencia va a tener en la configuración del sistema universitario en España es la descentralización en materia de planificación universitaria que se va a producir con el traspaso de competencias en materia de educación superior a las Comunidades Autónomas.

Cuando este proceso se complete, lo que previsiblemente ocurrirá a lo largo del presente ejercicio, al menos tres instancias de la Administración Pública tendrán una influencia directa en la capacidad financiera del sistema universitario: la Administración central, en cuanto que mantiene la capacidad normativa y de decisión en determinados aspectos de aplicación general relacionados con los recursos de las universidades; la autonómica, que ostenta la responsabilidad directa respecto a las universidades y la propia universidad como institución autónoma, con capacidad sobre el destino de los recursos y sobre la posibilidad de obtener ingresos marginales en función de su comportamiento.

D. La modificación de los sistemas y los instrumentos de financiación.

El futuro de la financiación de las universidades está sujeto a un doble condicionamiento. Por una parte la derivada de la política presupuestaria restrictiva como consecuencia de la necesidad de reducción del déficit público en España va a suponer que la competencia para la obtención de fondos públicos adicionales para financiar cualquier gasto público resulte mas dura con carácter general. Pero, por otra el traspaso de competencias a las CC.AA. puede significar una ventaja o un inconveniente respecto a la facilidad para obtener estos fondos, en función de la política particular que cada región adopte respecto a sus universidades.

Lo que si resulta claro es que si los contribuyentes tienen que seguir pagando la factura por las universidades, los requerimientos respecto a la eficiencia en la utilización de los recursos públicos van a ser cada vez mayores. Esto significa introducir tres elementos en el funcionamiento financiero interno de las universidades: mejora en la gestión, transparencia y organismos de control.

Por otra parte, la reducción de la posibilidad de acceso a las fuentes de financiación puramente presupuestarias debe conllevar la diversificación de las fuentes de financiación de las universidades. En consecuencia, las universidades deberán mostrar una mayor iniciativa en la busca de fuentes propias de financiación, al tiempo que deberá replantearse el papel de los distintos agentes que intervienen en la financiación de la educación superior: Administración Pública, sector productivo privado y estudiantes.

E. La exigencia de calidad.

Las universidades van a tener que mejorar la calidad del servicio que ofrecen. En la actualidad, en un sistema donde la demanda de estudios universitarios sigue creciendo y aún existe un escaso número de titulados en relación a la población, la diferenciación en cuanto a la calidad de los títulos que ofertan distintos centros tenía escasa relevancia práctica, en términos de mercado de trabajo, mas allá de los foros académicos. En el futuro inmediato cada vez mas va a imponerse lo que cabe denominar como "la búsqueda de excelencia". Esto significa que las oportunidades de empleo, de promoción o de simple reconocimiento social, además de académico, va a estar relacionado cada vez en mayor medida con la calidad contrastada de las instituciones en las que se cursan los respectivos estudios.

Varias son las razones que apuntan en esta dirección:

- La reducción del mercado de trabajo para titulados universitarios como consecuencia de la progresiva saturación del mismo.
- La desaparición de las fronteras en materia laboral, unida a la existencia de un movimiento claro en el seno de la Unión Europea en favor del establecimiento de procesos de evaluación institucional.
- La mayor selectividad impuesta por la rapidez en los cambios tecnológicos y la necesidad de adaptación a tales cambios de los sectores productivos.

En la presente exposición se desarrollan dos de estos temas que se encuentran directamente relacionados con la eficiencia general del sistema universitario: la posibilidad y conveniencia de introducción futura de cambios en el sistema de financiación de las universidades y los efectos que sobre la financiación y la eficiencia en la utilización de recursos puede tener en proceso de traspaso competencial a las CC.AA.

2.- Los principios y objetivos de la financiación del sistema universitario.

2.1.- Los principios.

El sistema de financiación del sistema universitario, dado su carácter público, debe atender a una serie de principios aplicables a cualquier Administración autónoma. Estos principios son la suficiencia, la autonomía y la generalidad.

El principio de suficiencia implica que cada universidad debe contar con los recursos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo su cometido, es decir, para poder prestar el servicio público de educación superior en condiciones normales de calidad y eficacia.

El principio de suficiencia puede tener varias interpretaciones. Una interpretación posible es establecer un determinado nivel de gasto promedio y asegurar que las universidades, a través de sus distintas fuentes de financiación y la recaudación promedio que pueden obtener de cada una de ellas, tiene la capacidad necesaria para obtener tal financiación. Otra interpretación del principio de suficiencia es simplemente asegurar por parte de los contribuyentes una financiación básica de partida y dejar a la libre intervención de las universidades en el mercado la obtención de los recursos que necesitan para funcionar. Finalmente existe la posibilidad de una interpretación excesiva del principio: facilitar a todas las universidades los recursos que estiman como necesarios para realizar su función.

Parece claro, por tanto, que la interpretación del principio de suficiencia viene ligado al modelo que se adopte de funcionamiento de las universidades y a la definición expresa que del principio quiera darse dentro del modelo.

El principio de autonomía tiene varias dimensiones. En primer lugar cabe hablar de autonomía de ingreso, esto es, de la capacidad de cada universidad para tomar decisiones respecto a sus fuentes de ingresos. En este sentido, la autonomía de ingreso de las universidades en España tiene un carácter limitado, dado que no tienen capacidad propia normativa para establecer procedimientos de recaudación de carácter coactivo, ni siquiera para establecer los precios que cobran por sus servicios en la educación reglada. La autonomía de ingreso se limita en la práctica a establecer los precios de determinados servicios educativos no reglados, así como por la prestación de otros servicios, generalmente de carácter contractual, con el sector productivo público o privado.

La segunda dimensión de la autonomía es la autonomía de gasto. En este sentido, las universidades tienen plena autonomía de gasto, sin mas limitaciones que las derivadas de los requerimientos del control de legalidad y de la obligatoria aplicación de los fondos que reciben con carácter finalista a sus respectivos fines.

Finalmente, una tercera dimensión de la autonomía es el automatismo. El automatismo implica que el sistema de financiación se estructura de una forma tal que las universidades no tienen que negociar anualmente el importe de la financiación que reciben. El automatismo está relacionado con la seguridad financiera de la institución y con la posibilidad de planificar su funcionamiento a medio plazo como consecuencia de que puede estimar los recursos con que va a contar.

El tercer principio del sistema de financiación es la generalidad, que indica que todas las universidades deben tener un mismo sistema de financiación, sin que deba existir discriminación entre ellas. Esto no significa financiación igual para todas las universidades, sino reglas iguales de financiación para todas ellas.

Este principio puede resultar discutible en función de cual sea el punto de vista que se adopte respecto al sistema público universitario. Si la perspectiva que se tiene del sistema es la de crear centros universitarios con distinto nivel de excelencia, parece claro que el principio de generalidad no resulta aplicable dada la discriminación que, a priori, se piensa establecer en el sistema. Por el contrario, si la filosofía del sistema es el funcionamiento de las instituciones universitarias en pie de igualdad, con objeto de fomentar la competencia entre ellas garantizando un marco de funcionamiento único, entonces el principio de generalidad parece claro.

Por otra parte, el hecho de que las regiones en España pasen a tener la competencia en materia de planificación, pero también de financiación, del sistema universitario, probablemente significa que el principio de generalidad debe aplicarse atendiendo a cada ámbito competencial, como tendremos ocasión de ver mas adelante.

2.- La definición de objetivos.

Un análisis de la utilización del sistema de financiación como instrumento de planificación implica necesariamente la definición previa del conjunto de objetivos para el mismo, que, como ejemplo, podrían ser los siguientes:

- a. Mantener o incrementar el nivel de plazas ofertadas.
- b. Aumentar (o mantener) el nivel de calidad.
- c. Aumentar, mantener o reducir la financiación pública en términos absolutos (de particular interés en un momento de restricción presupuestaria).
- d. Mantener la participación del sector público en la financiación general o lo que es lo mismo, fijar la participación de cada agente en la financiación de las universidades.

El documento sobre financiación elaborado recientemente por el Consejo de Universidades², permite establecer al menos los siguientes objetivos generales:

- a. Debe aumentar la tasa de escolarización universitaria de la población de 18 años, aunque en un porcentaje tal que el número de estudiantes universitarios se reduzca a medio plazo. (de 1.400.000 actuales a 1.200.000 en el horizonte del año 2003). La FPS debe absorber una parte importante de la demanda de educación superior.
- b. Aumentar el gasto global en términos de PIB dedicados a la educación universitaria, pasando del 0,91% actual al 1,31%, lo que implica, dada la estabilización y posterior

² Consejo de Universidades.(1995). "Informe sobre la financiación de la Universidad". en Universidades. Monográfico. Diciembre-Enero. Madrid.

reducción del número de estudiantes en el sistema, incrementar el gasto por estudiante.

- c. Mantenimiento de la participación pública en la financiación general (sufre un leve decremento pasando del 79% al 78%) así como en la privada (crece del 21% al 22%).
- d. Reordenación en la aplicación del gasto, incrementando substancialmente el gasto destinado a ayudas a los estudiantes y en mucha menor medida la financiación directa a las universidades.

Estos objetivos tienen un carácter general y su cumplimiento se producirá o no en función de las decisiones que adopten las distintas Administraciones Públicas implicadas que, ahora, pasan a tener competencias en materia de financiación de las Universidades Públicas.

3.- Quien financia que y quién decide que en el sistema público universitario español.

Un aspecto importante a considerar es quién financia que en el Sistema Público Universitario Español (SPUE) con objeto de comprobar la capacidad de influir en el propio sistema utilizando la financiación como un elemento de planificación. Para ello utilizamos una versión modificada de un esquema propuesto por Barr (1993) para clarificar las fuentes y los instrumentos de financiación, efectivos o potenciales, de las universidades en España, de acuerdo con el actual marco normativo e institucional³:

FUENTES				
MECANISMOS	Estudiantes/Familias	Sector Privado	Sector Público	Otros.
1.- Transferencias				
a. Subvenciones corrientes (1)			SI (56,9%)	SI
b. Subvenciones capital			SI (17,9%)	SI
c. Beneficios Fiscales				
2.- Ingresos ordinarios				
a. Tasas	SI (14,7%)		SI (2,6%)	SI
b. Contratos investigación		SI	SI	
c. Actividades comercial. (2)		SI (2,35%)	SI	
d. Otros	SI			SI (5,54%)
3.- Recursos deuda.				
a. Comercial		SI		
b. Subvencionada		SI	SI	

(1) Incluye todas las transferencias pagadas por la Administración a las Universidades.

(2) Corresponde a los ingresos por contratos. por lo que posiblemente engloba ingresos procedentes del propio sector público.

³ Los porcentajes entre paréntesis se han obtenido del "Informe sobre la financiación de la Universidad" mencionado en la nota 2.

Como puede observarse el peso del sector público en la financiación del sistema público universitario es absolutamente determinante, dado que si consideramos que los ingresos financieros y patrimoniales de las universidades (epígrafe 2.d) también puede computarse como ingreso público, la participación privada en el mejor de los casos es de aproximadamente un 17% del total, fundamentalmente por el pago de las tasas académicas.

Por otra parte, de la financiación pública la mayor parte se deriva de los Presupuestos de las Administraciones Públicas y por tanto de los contribuyentes, quienes financian, en conjunto, un 77,4% del total de las enseñanzas universitarias, excluida la financiación de la investigación.

Por otra parte resulta interesante comparar esta situación sobre quien tiene la capacidad de decisión sobre el sistema universitario, desde el punto de vista de la oferta y la demanda de servicios de educación superior.

Desde el punto de vista de la oferta parece que debería establecerse una clara distinción entre las decisiones de carácter académico que deberían reservarse a la propia universidad, mientras las funciones de planificación quedarían reservadas a la Administración Pública. En la práctica esta distinción no resulta clara. En el campo de las decisiones académicas la universidad como institución posee una autonomía completa, mediatizada tan solo por los requerimientos generales de coordinación y requisitos de homologación de las distintas titulaciones. También posee una importante capacidad en materia de planificación, dado que las iniciativas respecto a implantación de nuevas titulaciones o número de plazas a ofertar se establece a iniciativa de las universidades. Es cierto que las funciones del Consejo Social, que constituye la ligazón entre la institución universitaria y la sociedad, implican la potestad de aprobación sobre las iniciativas de la universidad, pero en la práctica el papel desempeñado por los Consejos Sociales, por su propia naturaleza y atribuciones, hace cuestionable que tales organismos constituyan o vayan a constituir en el futuro una forma efectiva de control y planificación de las instituciones universitarias, salvo que se emprenda una reforma en profundidad de los mismos.

En cuanto a la capacidad de la Administración Pública en materia de planificación, el proceso de descentralización a las Comunidades Autónomas supone el que estas deben asumir, en primer lugar, la responsabilidad financiera respecto a las universidades y la planificación de la educación superior excepto en las materias de coordinación y planificación generales que permanecen centralizadas, aunque una gran parte de las mismas corresponda a un organismo participativo como el Consejo de Universidades.

Por otra parte, desde el lado de la demanda la situación tampoco resulta excesivamente clara. En apariencia los estudiantes que acceden a las universidades tienen alguna capacidad para decidir respecto a sus preferencias en materia de educación superior. Aunque este no es lugar para un análisis de esta naturaleza, contamos con los elementos de juicio suficientes como para afirmar, primero, que los estudiantes no configuran la naturaleza del servicio que reciben, por lo que el tipo de educación superior, la forma como se estructura, los contenidos, duración, etc., están lejos de poder ser modificados por la presión "de mercado" de los estudiantes decantándose por una

titulación u otra. Por otra parte, la rigidez de la oferta, es decir, la escasa flexibilidad a corto y medio plazo de las universidades para modificar su oferta, provoca que la elección de los estudiantes se convierta en meramente indicativa, sin que tenga una incidencia clara en los cambios en la oferta de las universidades mas que a largo plazo.

El segundo agente con intereses en la demanda universitaria es el sector productivo, público y privado, en la medida en que uno de los principales productos del sistema (los titulados) constituyen un input en su proceso productivo. En este caso tampoco resulta evidente a través de que procedimientos pueden influir en la oferta universitaria mas que de una forma indirecta. Es cierto que las organizaciones empresariales y los sindicatos han ganado representación mediante su presencia en el Consejo Social de las universidades, pero en la práctica su influencia sigue siendo escasa. Por otra parte, el mercado de trabajo acaba por asumir el tipo de titulados que la universidad proporciona, tras el proceso correspondiente de formación complementaria de postgrado que el mercado de la docencia, y la propia institución universitaria, se han apresurado a asumir con gran diligencia.

Finalmente el tercer gran agente que configura la demanda de servicios universitarios es la propia sociedad. Aunque generalmente se asuma la existencia de dos sectores demandantes de servicios de educación superior, los usuarios directos y el sector productivo, lo cierto es que la propia colectividad tiene interés en los contenidos de la misma, hasta el punto de que los intereses colectivos pueden no resultar enteramente coincidentes con los de los dos sectores reseñados.

De este modo, el papel de la Administración Pública en un sistema en que no actúan los mecanismos habituales de mercado, en la determinación de la oferta universitaria es múltiple. Primero, trasladando las preferencias sociales en materia de educación superior a la planificación del sistema educativo. Segundo, sirviendo como nexo entre las preferencias de los dos colectivos señalados, estudiantes y sector productivo, y la oferta concreta de las universidades públicas. Tercero, como empleador directo de titulados en la propia Administración.

Dado que los mecanismos habituales de mercado, en el modelo universitario español, tienen una escasa incidencia en la oferta de servicios universitarios, una de las funciones principales de la Administración es, por tanto, planificar el funcionamiento del sistema universitario considerando esa triple demanda y utilizando los instrumentos legales e institucionales a su alcance.

La financiación del sistema universitario puede constituirse en una de los instrumentos clave en la planificación universitaria, dadas las restricciones institucionales y legales existentes en la actualidad. El razonamiento subyacente a la utilización de instrumentos financieros en la planificación universitaria es que si el comportamiento de las universidades tiene como finalidad, entre otras, la maximización del volumen de financiación que reciben, ligar el proceso de determinación de la subvención al cumplimiento de determinados objetivos puede servir para orientar las decisiones de las instituciones universitarias.

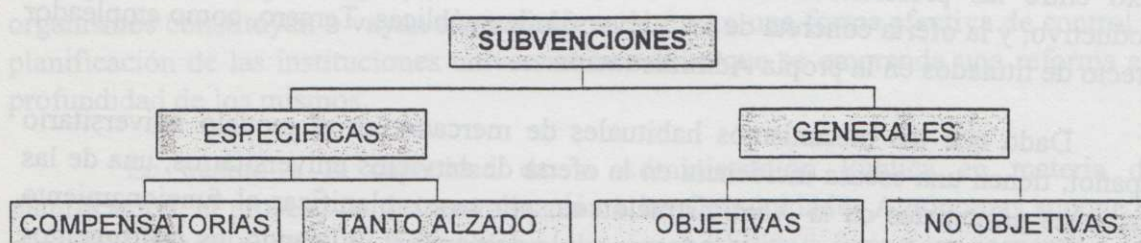
El problema básico, por tanto, con el que se enfrenta la Administración Pública con responsabilidades en la planificación universitaria, en particular las CC.AA., es

como utilizar los instrumentos financieros para influir en el comportamiento de las universidades, con objeto de adecuar la oferta de las universidades a las distintas demandas, sin menoscabo de la autonomía universitaria.

4. Alternativas de financiación

Existen formas diversas de enfocar la relación financiera entre la universidad y la Administración Pública tutelar. Cabe pensar, por ejemplo, que la universidad como institución se encuentra en perfecta sintonía con las necesidades sociales de su entorno y su comportamiento, en consecuencia, responde a estas necesidades, con lo que la actuación de la Administración tutelar queda reducido a facilitar a las instituciones universitarias la financiación necesaria para llevar a cabo su cometido con un nivel determinado de eficiencia en la utilización de recursos. En el otro extremo, la universidad puede considerarse como una empresa que produce determinados servicios que el sector público compra en función de cómo estos se adaptan a sus requerimientos. Las consecuencias respecto a los instrumentos de financiación que se derivan de la adopción de un modelo u otro son claramente distintas.

En un sistema público con financiación directa mediante la utilización de transferencias presupuestarias, la capacidad de la institución proponente para influir en el comportamiento de la institución receptora o beneficiaria depende del tipo de subvención que se utiliza. En el caso de las subvenciones directas, que constituyen el grueso de la financiación de las Universidades, las modalidades que pueden adoptar responde a la siguiente clasificación⁴



La primera división entre específicas y generales responde al grado de intervención de la Administración otorgante de la subvención en el destino final de la misma. Las subvención específicas o finalistas implican que el destino de la subvención es un tipo determinado de gastos fijado previamente con menor o mayor precisión,

⁴ Utilizamos en este caso una terminología similar a la que puede encontrarse en King (1984).

mientras que las generales en principio son sólo un ingreso mas de la parte receptora que puede destinarlas a cualquier finalidad.

Las subvenciones específicas pueden ser a su vez compensatorias o a tanto alzado. En el caso de las subvenciones compensatorias, el volumen de subvención se encuentra ligado al volumen de gasto específico que realiza la institución receptora, mientras que esto no ocurre en las subvenciones específicas a tanto alzado.

La división de las subvenciones de carácter general responde a una perspectiva distinta: el procedimiento mediante el cual se determina el montante global de la subvención. En el caso de las universidades, se trata de distinguir entre aquellas subvenciones que se determinan mediante un procedimiento objetivo, es decir, están ligadas a algún tipo de indicador, que puede ser simplemente de necesidad de gasto o incluir algún tipo de indicador suplementario unido al comportamiento de la universidad, y que se utiliza con carácter general para fijar las subvenciones de todas ellas, y las subvenciones que no se encuentran ligadas a mecanismo alguno de estas características.

Las subvenciones generales, como es obvio, no garantizan en su aplicación ninguno de los objetivos de la entidad que las concede. Por su parte las subvenciones de generales objetivas pueden ligarse a indicadores relacionados con las finalidades perseguidas por la Administración que concede la subvención, pero esto no garantiza que los fondos adicionales obtenidos por una universidad vayan a destinarse a la mejora de tales indicadores, salvo que sean absolutamente determinantes del volumen global que va a recibir la institución receptora en sucesivos periodos de tiempo, y, por ello, su grado de coactividad respecto a las decisiones de la universidad es limitado.

Obviamente, las subvenciones finalistas sí garantizan el destino de los fondos a las finalidades establecidas, pero suponen un dirigismo excesivo dado que si se utilizan demasiado pueden coartar la autonomía universitaria.

Por ello, cabe considerar una dimensión adicional en la que el proceso por el que se adjudican determinadas subvenciones establezca algún tipo de competencia entre las universidades.

Cuando se utiliza el término competencia o competitivo, en general se hace en relación a la existencia de mecanismos de mercado como método de asignación de recursos. La forma en que se utiliza aquí el término competitivo no hace referencia a la posibilidad de que las universidades compitan entre si en el mercado para obtener clientes-estudiantes y en consecuencia los fondos privados y públicos ligados a ellos. La distinción entre competitivo o no competitivo se refiere aquí a una manera específica de asignación de fondos públicos a las universidades que reúnen las características siguientes:

A. La adjudicación de los fondos está ligada a un procedimiento general previo con participación de todas las universidades.

B. Existe algún proceso de evaluación de las peticiones por agentes independientes.

C. Existe una restricción presupuestaria global para el conjunto de las universidades y, en consecuencia, la obtención de recursos por una de ellas limita los que pueden obtener las restantes.

La utilización de procedimientos competitivos en la adjudicación de fondos reúne algunas ventajas:

1.- Mejora la calidad, al menos de una forma limitada, centrada en aquellas características u objetivos que determinan la distribución de los fondos competitivos.

2.- Aumenta la transparencia, al aumentar el control mutuo de las diversas instituciones respecto al cumplimiento efectivo de las condiciones establecidas para la obtención de fondos.

3.- Proporciona una mayor información, dado que aumenta los requerimientos para lograr un conocimiento claro del funcionamiento de las instituciones universitarias..

No obstante, la utilización de procedimientos competitivos tiene numerosas limitaciones en su aplicación, particularmente en un contexto como el del Sistema Público Universitario Español (SPUE), dado que existen importantes diferencias de partida de las instituciones respecto a los parámetros o las actuaciones que pueden condicionar la obtención de los fondos, lo cual representa un obstáculo considerable a medio plazo, por lo que la aplicación práctica de mecanismos competitivos debería quedar limitada inicialmente a determinadas subvenciones de carácter específico.

5.- LAS ALTERNATIVAS AL MODELO ACTUAL DE FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD.

Como hemos señalado antes, la financiación anual de las universidades en España descansa, en su mayor parte, en las subvenciones generales, tanto corrientes como de capital. En este apartado tratamos de la discusión respecto a las alternativas posibles al modelo de financiación que se aplica en la mayor parte de las universidades, en las que las disponibilidades anuales de recursos en cuanto al importe de la subvención pública, se encuentran sujetas a una restricción presupuestaria global para todas ellas, mientras la distribución de los incrementos anuales se realiza en función de causas no siempre objetivables, relacionadas en general con el incremento en el número de estudiantes, pero sujetas a los antecedentes históricos de las propias distribuciones previas de recursos, dado que no existe un referente consensuado para determinar cuales son las carencias relativas de cada institución respecto a las restantes. Estamos por tanto ante un sistema basado en una subvención de carácter general establecida de manera parcialmente competitiva, dada la limitación conjunta de recursos que supone la restricción anual global de los Presupuestos Públicos aprobados, pero sin procedimiento objetivo en su adjudicación.

Como alternativa a este procedimiento, algunas Comunidades Autónomas han iniciado tímidas reformas para mejorar sus sistemas de financiación. Este es el caso de la Comunidad Autónoma Valenciana que desde 1994 ha implantado un modelo de financiación con un doble objetivo: incrementar el volumen de la financiación pública al sistema universitario y establecer un procedimiento objetivo para distribuir esta financiación adicional.

El modelo valenciano reúne, entre otras, las características siguientes⁵:

- a. Elimina la restricción presupuestaria global al crecimiento de la financiación, haciendo que la dotación presupuestaria se adapte al crecimiento de la oferta.
- b. Se basa en una estructura de costes estándar por titulaciones en función del nivel de experimentalidad, incluyendo costes de personal docente e investigador, de administración y servicios y gastos corrientes.
- c. Considera la contribución de cada estamento, contribuyentes, usuarios y actividades de la propia universidad, a la financiación de las universidades.
- d. Introduce incentivos a la eficiencia mediante la consideración del número de titulados que finalizan una carrera, de la adecuación de la oferta a la demanda, del tamaño de determinadas titulaciones y la utilización de las lenguas oficiales de la región, que obligan a duplicar los grupos en determinadas titulaciones.

El modelo valenciano solo se justifica en un contexto de fuerte crecimiento en la financiación del sistema, con objeto de que el incremento de la financiación de cada universidad atienda a la búsqueda de dos tipos de equilibrios:

- a) El que sirve para aproximar la financiación por estudiante en cada universidad, teniendo en cuenta la estructura específica de su oferta de titulaciones, a la media general de las universidades en la Comunidad Valenciana, lo cual implica un proceso de convergencia entre todas ellas que permita medio plazo eliminar los desequilibrios existentes. Se trataría por tanto de que, al finalizar el proceso de ajuste, las diferencias de financiación entre las universidades respondan a diferencias objetivables en función de las necesidades de gasto que se derivan de la distinta naturaleza de las titulaciones que oferta.
- b) El destinado a proporcionar la financiación anual que permita atender el crecimiento de la oferta de plazas en el momento en que este se produce, con objeto de eliminar los problemas de masificación y la pérdida de calidad consiguiente que este fenómeno conlleva.

Este modelo constituye una alternativa simple al actualmente existente, pero permite el mantenimiento de desequilibrios internos, en la medida en que la fuerte

⁵ Para una exposición detallada del modelo valenciano véase: Mora y Villarreal (1995).

expansión financiera y el carácter general del mismo no permite garantizar la eliminación de los problemas de asignación de recursos de cada universidad, salvo que las universidades adopten políticas encaminadas a reducir tales desequilibrios.

Por ello, el modelo valenciano, aunque mejora la situación respecto a los mecanismos tradicionales de distribución de los incrementos presupuestarios, no soluciona el problema de que, una vez fijada la subvención global para una universidad, esta puede decidir libremente el destino de tales recursos.

Una solución posible a esta situación es el incremento en el volumen de financiación finalista de carácter competitivo que reciben las universidades. Se trataría de articular programas específicos de financiación que garanticen que, cada vez en mayor medida, la financiación que reciben las universidades debe ser destinada a actuaciones concretas. Además, esta financiación debería ligarse a procedimientos de obtención de la misma de carácter competitivo, en los que mediara una solicitud previa, un proceso de evaluación de carácter objetivo, y un seguimiento de los resultados obtenidos con objeto de posibilitar la continuidad o no en la asignación de tales recursos.

La extensión de esta iniciativa, cuyo precedente mas próximo en España sería el sistema público de financiación de la investigación, reúne, entre otras, las siguientes ventajas:

- En primer lugar, permite precisar claramente y hacer públicos los objetivos de la Administración Pública en determinados aspectos de la educación universitaria que considere prioritarios.
- Establece una conexión entre la obtención de fondos adicionales y los resultados de los mismos, mediante un proceso de que se retroalimenta año a año, a través de la inclusión de programas plurianuales de actuación.
- Motiva la implicación de los diversos estamentos universitarios y aumenta la creación de grupos en torno a programas de mejora del sistema universitario.
- Como una cuestión adicional muy importante, permite la participación de la iniciativa privada en temas de su interés, como por ejemplo la potenciación de determinados programas de tercer ciclo. En la actualidad la participación del sector privado en la financiación de las universidades es prácticamente nulo, excepto por la firma de contratos o convenios con universidades a cambio de servicios o de proyectos con una rentabilidad inmediata para las empresas que participan en él. Una forma de articular la participación privada en la financiación de las universidades sería la creación de programas competitivos con financiación pública y privada, que pudieran acogerse a la legislación sobre mecenazgo, y que permitieran a las empresas y organizaciones privadas colaborar en aquellas titulaciones o especializaciones por las cuales tienen un interés especial.

Parece obvio que un procedimiento como el señalado no es de general aplicación, dada la estructura institucional de nuestras universidades. No obstante,

determinados gastos específicos podrían financiarse mediante este procedimiento. Como una propuesta inicial podrían establecerse los programas siguientes⁶

- * Programas de tercer ciclo.
- * Programas de mejora de la capacidad investigadora.
- * Programas de innovación educativa.
- * Programas de atención al alumnado.
- * Programas de servicio a la sociedad.
- * Programas de mejora de la gestión interna.

Se trataría en definitiva de canalizar el incremento en las dotaciones de gasto corriente para las universidades mediante este tipo de programas, cuya instrumentación podría establecerse mediante convocatorias abiertas y contratos programa, canalizando los fondos fundamentalmente a la financiación de los gastos corrientes de los grupos que participaran en estas iniciativas.

La discusión de estas alternativas y otras debe constituir un tema importante de reflexión en el sistema educativo. La introducción de cambios graduales puede generar resultados satisfactorios en términos de la eficiencia global del sistema en cuanto a la utilización de recursos y a la reducción de los desequilibrios internos de las universidades.

6.- Universidades y descentralización.

Finalmente queda el problema de la aplicación de alternativas como la señalada en el apartado anterior cuando las universidades no dependen de la Administración Central en materia de financiación, sino de las Comunidades Autónomas.

Una serie de problemas emergen como consecuencia del proceso de descentralización en marcha. Aún con carácter meramente enunciativo, cabe señalar los siguientes:

6.1.- Problemas relacionados con la dimensión de las universidades.

Neave (1994), señala que el proceso de descentralización de las universidades responde a que estas tienen una clara dimensión regional por dos razones: tienden a

⁶ Véase: Mora y Villarreal (1995), pp. 104 y ss.

reclutar sus estudiantes, en su mayor parte, en un área limitada regionalmente, por lo que la regionalización en este caso sería una respuesta a la creciente masificación e inmovilidad de los estudiantes, y en segundo lugar por que el impacto económico, social y cultural de estas tiene un alcance mas local que nacional.

La primera serie de problemas aparece pues como consecuencia de la dimensión de las instituciones universitarias, cuando no existe una correspondencia clara entre el ámbito de influencia de la universidad y el territorio regional, pudiendo aparecer distintos tipos de distorsiones:

- a. Hipertrofia de las universidades, en los casos en que una región tiende a aumentar el tamaño de las universidades por razones mas políticas que de eficiencia económica.
- b. Sobrefinanciación, como consecuencia de la tendencia a mantener niveles de financiación de determinadas universidades que corresponden a situaciones pasadas.
- c. Proteccionismo, mediante el establecimiento de barreras de entrada, explícitas u ocultas, a los estudiantes residentes en otras regiones.

Este conjunto de distorsiones tiene un claro coste en términos de eficiencia económica y de resultados del sistema. La superación de estos problemas pasa por actuaciones de carácter cooperativo entre las distintas Comunidades Autónomas implicadas, con objeto de definir ámbitos de interés común, y por la mejora de la movilidad de los estudiantes en el conjunto del Estado.

6.2.- Problemas relacionados con políticas diferenciales en materia universitaria.

Esta es una cuestión de fondo que subyace en algunas discusiones que acompañan el proceso actual de modificación del marco institucional diseñado en la LRU, en relación a si se debe flexibilizar la normativa para posibilitar el establecimiento de políticas universitarias diferenciales en las distintas Comunidades Autónomas del Estado Español.

Esta diferenciación puede establecerse a varios niveles, aunque aquí me interesa señalar dos dimensiones de la posible política diferencial: la financiera y la académica.

Establecer una política universitaria diferencial en materia de financiación significa simplemente aplicar mas (o menos) recursos públicos a las universidades con objeto de obtener unos servicios educativos superiores de mas calidad. Aunque en hasta el momento no han existido motivos para una política de este tipo, dado que, como hemos señalado, el mercado no discrimina suficientemente los titulados en una u otras institución, quizá en un inmediato futuro puedan aparecer comportamientos de este tipo, alentados por determinadas formas de entender la política regional.

La diferenciación académica, por el contrario, supone romper el marco global existente en la actualidad (homologación centralizada de títulos) y buscar un marco flexible que permita la diferenciación regional con el establecimiento de unas normas propias, dentro de unas directrices generales de carácter europeo.

6.3.- Problemas relacionados con la eficiencia general del sistema.

La reducción del ámbito institucional competencial que supone la transferencia a las Comunidades Autónomas puede tener costes importantes en temas de eficiencia general del SPUE.

En primer lugar, parece claro que la capacidad negociadora de cada universidad en relación a su Administración tutelar no va a ser la misma respecto a la situación en la que un gran número de universidades "competían" por obtener los recursos financieros y las autorizaciones administrativas de una Administración Central, cuando el nuevo contexto implica el que muy pocas universidades (cuando no "la universidad") de una región, con un gran peso político en el ámbito regional, negocien con su gobierno autonómico, con el aumento de la capacidad de presión y el tipo de alianzas, en función de los intereses de las instituciones, que se puedan establecer.

En segundo lugar, van a aparecer ineficiencias derivadas de la coexistencia de dos niveles competenciales distintos, debido a que determinadas decisiones de planificación y financieras van a adoptarse centralmente, mientras que las Comunidades Autónomas pueden estar aplicando políticas diferenciales que provoquen problemas de compatibilidad con las decisiones centralizadas.

En tercer lugar, en el ámbito de la financiación pública, aumenta la dificultad para aplicar soluciones generales que impliquen comportamientos competitivos como los señalados aquí, dado que el funcionamiento coherente de programas de financiación de carácter competitivo, para ser efectivos, necesitan de la participación de un número suficiente de instituciones, capaces de competir entre si mejorando la calidad de sus ofertas, cosa que no se da en el ámbito reducido de determinadas Comunidades Autónomas, lo que invalida la aplicación de estas soluciones, salvo que existan acuerdos cooperativos a nivel interregional o a nivel central o una reserva en este ámbito en favor de la articulación de programas concretos de ámbito estatal.

7.- El marco de un debate.

El contenido de este trabajo intenta poner de manifiesto que el futuro del sistema universitario en España plantea una serie de interrogantes que deberían ser objeto de debate a muy corto plazo, si se desea mejorar la eficiencia y la eficacia del mismo.

La generalización del ámbito competencial autonómico introduce un elemento nuevo en el contexto que plantea ventajas e inconvenientes. Por una parte, la dimensión regional de las universidades puede favorecer la mejora en la definición de los objetivos y actividades de estas. Por otra, la coexistencia de tres ámbitos distintos, universidad, Comunidades Autónomas y Administración central con capacidad de decisión cada una de ellas en la planificación de la educación superior, y cuyos objetivos en la materia no son necesariamente convergentes, puede provocar en el futuro costes importantes que serían evitables con una definición mas coherente del ámbito competencial de cada instancia y el impulso de las soluciones negociadas.

La Administración pública tiene, en principio, la obligación de actuar como organismo planificador que garantice la conexión entre las decisiones universitarias y

las necesidades sociales de su ámbito competencial. Puesto que no existe una única Administración interesada objetivamente en el funcionamiento del sistema universitario, no resulta fácil establecer un conjunto de objetivos de carácter general. Por otra parte, dado el marco normativo actual la capacidad de la Administración para influir en un sentido o en otro respecto a la actividad universitaria se encuentra seriamente limitada, por lo que la utilización de la financiación como forma de planificar el sistema resulta determinante en el resultado final.

En España, la experiencia existente hasta la fecha parece indicar que la autonomía universitaria en materia de gasto se ha traducido en resultados no siempre concordantes con lo que deberían ser los objetivos de un sistema universitario de carácter público y que la capacidad de actuación de la propia Administración se encuentra seriamente limitada en este sentido.

La financiación del sistema universitario en España descansa en gran parte en los presupuestos públicos y los cambios respecto a esta situación, si ocurren, van a tener un carácter gradual, por lo que es previsible que esta situación no se modifique en los próximos años. Por otra parte, aunque el carácter de las subvenciones que reciben las universidades españolas es muy variado, el mayor porcentaje de financiación pública se recibe mediante una subvención incondicional de suma global. Esto significa que, una vez fijado el montante de la subvención, la universidad puede utilizar libremente tales recursos.

La forma en que la actualidad se fija tal subvención por las distintas Administraciones Públicas no ha respondido hasta ahora, por lo general, a criterios de carácter objetivo que tuvieran un carácter permanente a medio plazo. La conjuntura actual puede servir para iniciar el proceso de mejora de los sistemas de financiación en el sentido señalado en este documento.

Experiencias recientes, como la iniciada en la Comunidad Valenciana con un nuevo sistema de financiación, intentan paliar en alguna medida esta situación. Este nuevo modelo de financiación, resulta un primer paso, pero es necesario profundizar mas en la mejora de los instrumentos de financiación, articulando sistemas complejos de financiación en los que cada instrumento responda a una finalidad concreta y en los que la competencia respecto a su utilización se corresponda con la instancia que tiene la responsabilidad de decisión respecto a la materia de que se trate.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

BARR, N. (1993). "Alternative funding resources for Higher Education", The Economic Journal, 103, mayo, pp. 718-728.

CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1995) : "Informe sobre la financiación de la Universidad", en Universidades. Monográfico. Diciembre-Enero. Madrid.

KING, DAVID N. (1984), La economía de los gobiernos multinivel. Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

MORA, J.G. y VILLARREAL, E. (1995): "Un modelo para la financiación de las universidades públicas". en Oroval, E (Ed.): Planificación , Evaluación y Financiación de Sistemas Educativos. Ed. Cívitas. Madrid. pp. 175-199.

NEAVE (1994)

SIZER, J. (1994). "Competitive Funding Models, Resource Management and Quality Assessment", Education Economics, 2, 1, pp. 3-11.

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA UNIVERSITARIA.

CUADRO Nº 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ENSEÑANZA UNIVERSITARIA.

Año	Gasto total en millones	Evolución (1985-1990)	Porcentaje de gasto en transferencias
1981	2.112,7		
1985	2.777,7	31,5	22,0
1986	2.944,0	34,7	25,8
1987	3.158,6	12,0	18,8
1988	3.774,8	19,7	17,9
1989	4.427,8	17,1	15,1
1990	5.127,8	15,5	5,5

Como se puede ver en el cuadro nº 1, el gasto público en enseñanza universitaria ha crecido de forma constante desde 1981 hasta 1990.

Este incremento se ha originado en parte por el aumento del número de beneficiarios: estudiantes y profesores. Así, como se puede ver en el cuadro nº 2, se comprueba que existe una evolución irregular a lo largo del tiempo, si bien se puede hablar de una cierta tendencia al crecimiento en el número de estudiantes.

Los resultados que se presentan en esta comunicación se basan en los datos recogidos en el capítulo empírico correspondiente al proyecto de tesis doctoral de la misma autora titulada "Estrategias económicas de la intervención pública en la financiación de la educación superior. Un análisis de los efectos redistributivos del gasto público en enseñanza universitaria en España (1981 y 1991)".